

# Sivile og militære - Best hver for seg?

*- Hvorfor ble milepæler som krever helhetlig tilnærming nådd i mindre grad enn andre milepæler i PRT XVI, XVII og XVIII?*

**Kadett Øivind Solberg**



**KRIGSSKOLEN**

Bachelor i militære studier og landmakt

8153 Ord

39 sider

Krigsskolen

Høst 2013



## Forord

Først vil jeg takke min veileder Egil Daltveit for all hjelp og gode innspill underveis i oppgaveskrivingen. Jeg vil også takke Tomas Bakke og Raymond Prebsl for all støtte og forståelse underveis.

Jeg har tjenestegjort i Afghanistan to ganger. Temaet er valgt på bakgrunn av interesse for det internasjonale og spesielt det norske bidraget i Afghanistan. Jeg har lært mye underveis i oppgaven som jeg er sikker på at jeg kommer til å få bruk for senere i karrieren.

Norge har vært i Afghanistan siden 2001, totalt tretten år, og i 2004 var de første norske offiserene på plass i Meymaneh. I september 2005 tok norske styrker som en del av ISAF over ansvaret for PRT Meymaneh som førende nasjon. I september 2012 ble oppdraget terminert og ansvaret for provinsen ble i sin helhet overført til afghanske myndigheter. Det er derfor interessant å begynne å se på hva vi har oppnådd og hva vi kan lære av å ha stått med ansvaret for en provins i syv år.

Helhetlig tilnærming blir nevnt i den norske Faryabstrategien, den amerikanske opprørsbekjempelsesdoktrinen FM 3-24, FN sin *Capstone* doktrine og ISAFs egen doktrine for opprørsbekjempelse. Det er ulike beskrivelser i de forskjellige dokumentene om hva helhetlig tilnærming er, men alle peker på at dette er viktig for å lykkes. Til tross for dette ser det ut til at mange av milepælene PRTen satte seg, som krever helhetlig tilnærming, ikke er blitt nådd. Denne oppgaven søker å forstå hvorfor det er slik. Intensjonen med denne oppgaven er dermed å gi meg selv og leseren bedre innsikt i hvilke utfordringer og muligheter som oppstår når mål skal nås ved hjelp av helhetlig tilnærming.

Avslutningsvis vil jeg takke Svein E. Martinussen ved FFI som har vært svært behjelpelig med å skaffe tilgang på kildemateriale som har vært kritisk for gjennomføringen av oppgaven. I tillegg vil jeg takke Ola Kjørstad (G-3 PRT XVI) og de tidligere PRT sjefene Fred Arne Jacobsen (PRT XVI), Lars Magnus Huse (PRT XVII) og Torger Gillebo (PRT XVIII). Uten deres bidrag ville oppgaven vært betraktelig mer fattig.

Øivind Solberg

Oslo 12. desember 2013



# Innhold

|   |           |
|---|-----------|
| <b>FORKORTELSER.....</b>                      | <b>6</b>  |
| <b>1. INNLEDNING .....</b>                    | <b>8</b>  |
| 1.1 BAKGRUNN.....                             | 8         |
| 1.2 PROBLEMSTILLING.....                      | 9         |
| 1.3 AVGRENsing.....                           | 9         |
| 1.4 DISPOSISJON .....                         | 9         |
| <b>2. METODE .....</b>                        | <b>10</b> |
| 2.1 BAKGRUNN FOR VALG AV PERIODE.....         | 10        |
| 2.2 METODEVALG OG METODEKRITIKK .....         | 10        |
| 2.3 KILDEVALG OG KILDEKRITIKK.....            | 11        |
| <b>3. TEORI.....</b>                          | <b>15</b> |
| 3.1 HELHETLIGTILNÆRMING.....                  | 15        |
| 3.1.1 USA: FM 3-24 .....                      | 15        |
| 3.1.2 FN: Capstone og UNAMA.....              | 16        |
| 3.1.3 NATO – AJP-3.4.4. ....                  | 16        |
| 3.1.4 ISAF.....                               | 17        |
| 3.1.5 Faryabstrategien.....                   | 17        |
| 3.2 PRT KONSEPTET OG NORGE I FARYAB .....     | 18        |
| 3.3 MILEPÆLENE OG RAMMEVERKSORDRENE.....      | 19        |
| 3.4 HVILKE MILEPÆLER BLE IKKE NÅDD?.....      | 21        |
| 3.5 HVILKE MILEPÆLER BLE NÅDD?.....           | 22        |
| <b>4. DRØFTING .....</b>                      | <b>24</b> |
| 4.1 UTFORDRINGER I FARYAB .....               | 24        |
| 4.2 UTFORDRINGER MED HELHETLIGTILNÆRMING..... | 26        |
| 4.3 SIVILE OG MILITÆRE MILEPÆLER.....         | 30        |
| <b>5. KONKLUSJON .....</b>                    | <b>32</b> |
| 5.1 AVSLUTNING.....                           | 33        |
| <b>KILDELISTE .....</b>                       | <b>34</b> |
| <b>VEDLEGG .....</b>                          | <b>37</b> |

## **Forkortelser**

AAF – Anti Afghan Forces

ANA – Afghan National Army

ANP – Afghan National Police

ANDS – Afghan National Development Strategy

ANSF – Afghan National Security Forces

ASIC – All Source Intelligence Cell

AUP – Afghan Uniformed Police

CERP – Commanders Emergency Response Programme

CIMIC – Civilian Military Cooperation

COIN – Counter Insurgency

COMISAF – Commander International Security Assistance Force

ECWG – Effect Coordination Working Group

FD – Forsvarsdepartementet (Norge)

FFI – Forsvarets Forskingsinstitutt

FN – Forente Nasjoner

FOA – Freedom Of Action

GIRoA – Government Islamic Republic of Afghanistan

ISAF – International Security Assistance Force

IGO – Inter Government Organization

JD – Justisdepartementet (Norge)

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NGO – Non Governmental Organization

OEF – Operation Enduring Freedom

OCCP – Office for Cooperation and Coordination in the Province

PDP – Provincial Development Plan

PRT - Provincial Reconstruction Team

QIP – Quick Impact Project

RC – Regional Command

RCN – Regional Command North

TU – Task Unit

UD – Utenriksdepartementet (Norge)

UNAMA – United Nations Assistance Mission in Afghanistan

USA – (Her) United States Army

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Hendelsene 11. september 2001 ble utslagsgivende for den internasjonale innsatsen i Afghanistan. Etter en intensiv terroristjakt under den amerikanskledede OEF ble det bestemt at landet aldri igjen skulle bli en frihavn for terrorister som kunne true verdensfreden (PRT Handbook, s 6). Etter hvert som kamphandlingene avtok tok ISAF gradvis over ansvaret for landets provinser i perioden 2003-2006. Operasjonene var nå mer preget av COIN og statsbygging, konseptet Provincial Reconstruction Team (PRT) var et ledd i dette. Norge tok over ansvaret for PRT Meymaneh fra britene i september 2005 (Dyndal 2012, s 65).

Den relativt ferske afghanske regjeringen hadde svært begrenset påvirkning ute i provinsene. Her skulle PRT konseptet spille en nøkkelrolle, de skulle forlenge GIROAs vilje og hjelpe afghanske styresmakter med å håndtere sikkerhet og utvikling i provinsene til de var klare til å ta ansvaret på egen hånd (PRT Handbook, s 4)<sup>1</sup>.

For å lykkes med dette var det behov for bidrag fra en lang rekke ressurser og aktører, både sivile, herunder statlige og ikke statlige midler, og militære. Når aktørene og ressursene var på plass måtte disse koordineres for å oppnå størst mulig effekt i tid og rom. Det nærmeste man kommer et samlebegrep for dette på norsk er helhetlig tilnærming. Dette beskrives som svært viktig for å lykkes av en lang rekke aktører og dokumenter. En utfordring er at det finnes en flere definisjoner på hva helhetlig tilnærming er. FN, NATO, USA og ISAF har alle sin definisjon på hva dette kan være og selv om de i grove trekk er enige, finnes det forskjeller. Kanskje var det dette som førte til at Norge ved UD, FD og JD kom frem til en egen tilnærming til konseptet: *Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan* (UD, FD, JD, 2009)<sup>2</sup>, også kalt Faryabstrategien. Denne strategien tar sikte på å bedre koordineringen og samordne innsatsen mellom de sivile og militære aktørene blant annet ved å tydeliggjøre rollene til aktørene (UD, FD, JD, 2009).

---

<sup>1</sup> Jeg har ikke lyktes i å finne ut hvilket årstall PRT Handbook ble gitt ut. Håndboka det her refereres til er 4. utgave.

<sup>2</sup> Faryabstrategien har ikke nummererte sider. Jeg vil derfor ikke referere til sidetall i kildehenvisningen.



## 1.2 Problemstilling

Denne oppgaven bygger på FFI sin rapport *Assessing the level of Attainment of Goals for the Norwegian Lead Provincial Reconstruction Team in Fayab* (Martinussen, Barstad, Myhre, 2013) som blant annet sier noe om hvilke milepæler som ble nådd og ikke i perioden 2010 til 2012. Det er tydelig forskjell på hvor mange milepæler som ble nådd når man ser på hva slags midler som trengtes for å nå dem. De som krevde rene sivile eller militære midler har en høyere prosentvis måloppnåelse enn de som krevde begge deler eller med andre ord en helhetlig tilnærming. Problemstillingen blir derfor: **Hvorfor ble milepæler som krever helhetlig tilnærming nådd i mindre grad enn andre milepæler i PRT XVI, XVII og XVIII?**

## 1.3 Avgrensning

Denne oppgaven begrenser seg til å se på milepælene som ble utformet for PRT XVI, XVII og XVIII. Rapporten tar for seg de seks siste PRTene og sier ikke noe om hvilke PRT kontingenter de enkelte milepælene stammer fra. Det er derfor vanskelig å gjøre en begrensning basert på rapporten, men i drøftingen vil jeg se på hva de tre siste PRT sjefene mener om oppnåelsen av milepælene. Avgrensingen er gjort dels på grunn av tilgjengelig datagrunnlag og dels på grunn av at oppgavens omfang begrenser valget av tidsperiode. Milepælene er utviklet i samarbeid mellom den sivile og militære delen av og for PRT Meymaneh på grunnlag av ordre gitt fra RCN og COMISAF. Selv om disse ordrene er forankret i politiske ambisjoner gjenspeiler de ikke hele den norske innsatsen i Faryab eller Afghanistan.

## 1.4 Disposisjon

I kapittel 2 vil jeg redegjøre for hvilken metode jeg har brukt for å besvare oppgaven og belyse styrker og svakheter ved denne metoden. Jeg vil også rette et kritisk blikk på de kildene jeg har brukt og vurdere styrker og svakheter ved dem. I kapittel 3 vil jeg redegjøre presentere teori rundt begrepet helhetlig tilnærming slik det fremstår i Faryabstrategien og hvordan USA, FN, NATO og ISAF ser på begrepet. Jeg vil også beskrive milepælene nærmere og forklare hvordan disse ble utformet. I kapittel 4 vil jeg, basert på teorien jeg har presentert og intervjuene jeg har gjennomført, drøfte problemstillingen. I kapittel 5 vil jeg konkludere og forklare hva som kan være årsaken til forskjellen på måloppnåelsen av milepælene som krevde helhetlig tilnærming og de som krevde sivile eller militære ressurser.

## 2. Metode

### 2.1 Bakgrunn for valg av periode

PRT oppdraget i Afghanistan er nå avsluttet. Det er derfor interessant å se hvilke mål vi har satt oss gjennom perioden og hvilke av dem vi klarte å nå. Det er også interessant å se på hvorfor resultatet ble som det ble, slik at vi kan lære av våre suksesser og feiltrinn. Selv om det neste området Norge skal engasjere seg i trolig ikke blir helt likt Afghanistan, vil det være likheter som vi kan bygge på, og lære gjennom tidligere erfaringer for således å unngå gjentakelse av tidligere feil.

FFI rapporten som kommer ut i desember 2013 synliggjør på en god måte hvilke milepæler som ble nådd og ikke. Den sier lite om hvorfor resultatet ble som det ble. Rapporten tar for seg de seks siste PRT kontingentene og representerer derfor det ferskeste materialet om temaet. Dette vil danne bakgrunnen for denne oppgaven.

### 2.2 Metodevalg og metodekritikk

Dette delkapittelet omhandler hvilken metode jeg har brukt for å besvare min problemstilling: **Hvorfor ble milepæler som krever helhetlig tilnærming nådd i mindre grad enn andre milepæler i PRT XVI, XVII og XVIII?**

Metoden som er brukt er dokumentstudium og kvalitative intervjuer. Data og informasjon fra doktriner, faglitteratur og rapporter brukes for å sikre en bredde og dybde i den teoretiske bakgrunnen for oppgaven. Intervjuer av sjefene for PRT XVI, XVII og XVIII søker å gi en dypere innsikt og et innblikk i tankene til dem som har utformet milepælene. Metodene som er valgt vil gi dybdeinnsikt i et relativt smalt felt i den nyere militærhistorien, og faller dermed innunder induktiv kvalitativ metode (Høiback, 2012, s 57).

Når jeg velger å analysere andre menneskers teorier og tanker legger jeg meg tett opp til en hermeneutisk fremgangsmåte (Gleerup, 2004, s 93). En svakhet ved denne metoden er at

tanker og teorier springer ut i fra en spesifikk kontekst tolket av enkeltpersoner og derfor kan misforstås.

Styrken ved å anvende dokumentstudium er at faglitteraturen og spesielt FFI rapportene gir faktaopplysninger og statistikk som vanskelig kan bestrides da de er innhentet etter godkjente prinsipper om forskning. Faktaopplysninger vil dermed ikke lide som følge av unøyaktigheter som oppstår ved at forfatteren ikke husker nøyaktig hva som skjedde eller er preget av egne meninger om aktuelle hendelser. Svakheten ved dokumentstudium er at jeg ikke kan snakke med alle forfatterne og forstå nøyaktig hva de tenker. Jeg har heller ikke selv tjenestegjort i PRTen. Således kan oppgaven lide av at jeg feiltolker eller tar noe ut av den konteksten det hører hjemme i. Denne svakheten søker jeg å gjøre opp for ved å gjennomføre intervjuer med noen av dem som har utformet og brukt milepælene som FFI rapporten analyserer. Gjennom dette søker jeg å få belyst to sider under arbeidet med oppgaven: ett produkt der dataene blir behandlet som statistikk og ett produkt som belyser hva som var tankene og intensjonene bak milepælene. Sistnevnte kan gi verdifulle vinklinger og synspunkter som ikke er belyst i faglitteraturen. De to delmetodene vil dermed i noen grad kunne utfylle hverandre.

Videre kan det stilles spørsmål ved å basere hele oppgaven på en enkelt FFI rapport, som i tillegg har som uttalt mål å «rette opp misforståelsene som eksisterer mellom hva soldatene på bakken opplever og hva den norske befolkningen mener er situasjonen i Afghanistan» (Martinussen, Barstad, Myhre, 2013, s 5). På den andre siden er dette en svært solid kilde, jeg kommer tilbake til dette i kildekritikken.

### 2.3 Kildevalg og kildekritikk

I denne delen av oppgaven vil jeg gjøre rede for hvilke hovedkilder jeg benytter meg av og hvilke styrker og svakheter disse har.

Oppgaven bygger på rapporten *Assessing the level of Attainment of Goals for the Norwegian Lead Provincial Reconstruction Team in Faryab* fra FFI. Den er i skrivende stund ikke

utgitt, men jeg har fått tilgang på et utkast som sannsynligvis blir utgitt medio desember 2013. Rapporten bygger videre på arbeid som ble gjort av operasjonsanalytikerne tilknyttet PRTen i perioden 2010-2012. Det ble gjort en vurdering av hvilke milepæler fra PRTens planer som ble nådd og hvilke som ikke ble nådd. Funnene i rapporten viser at milepælene som krevde rene militære eller sivile ressurser har blitt nådd i relativt høy grad, henholdsvis 82,8 % og 70 %. Milepælene som krever begge ressurstyper, såkalt helhetlig tilnærming, har kun en måloppnåelse på 56 % (Martinussen, Barstad, Myhre, 2013, s 14)<sup>3</sup>.

En av rapportens styrker er at den bygger på et solid datagrunnlag i form av rammeverksordrene, stridsloggene og operasjonsdesignet for alle PRTene. De har i tillegg hatt tilgang på alle undersøkelsene PRTene har brukt som et verktøy for å understøtte plan og beslutningsprosessen og utførelsen av operasjoner (Martinussen, Rutledal, Eggereide og Hennum, 2010, s 6). Undersøkelsene kalles *Faryab Survey - wave 1-6* og er spørreundersøkelser som tar for seg befolkningens oppfatning av ulike utviklingsområder som sikkerhet, utvikling og styresett.

Alle forfatterne har vært operasjonsanalytikere i PRT og har således god forståelse og innsikt i de ulike prosessene milepælene har blitt benyttet i. I tillegg har de fast tilsettelse ved FFI og dermed en solid forankring i forskningsmiljøet. En svakhet ved rapporten er at utgaven jeg har fått tilgang til er et utkast og således ikke er fullt godkjent av ledelsen ved FFI. En annen svakhet er at det er forskerne selv som har gruppert milepælene inn i fokusområder og definert hvilke ressurser som trengs i de ulike fokusområdene. Derfor kan det ha oppstått skjevheter eller unøyaktigheter. I tillegg er flere av milepælene talt flere ganger, uavhengig av om de er oppfylt eller ikke, fordi de ble opprettholdt fra deployering til deployering. Rapporten tar høyde for dette ved å vurdere grupperingen og oppnåelsen av milepælene flere ganger. Dermed har risikoen for utilsiktede skjevheter blitt forsøkt gjort så liten som mulig.

---

<sup>3</sup>Prosentvis inndeling forekommer ikke i FFI rapporten. Dette er utregninger forfatteren har gjort for å synliggjøre forskjellen i måloppnåelse av de forskjellige milepælene.

Som primærkilde for å kommentere og utfylle rapporten bruker jeg intervjuer av sjefene i PRT XVI, XVII og XVIII og G-3 i PRT XVI (Intervjuguide, vedlegg A). Styrkene ved disse kildene er at intervjuobjektene har jobbet i staben i de tre siste PRTene. De vil således gi verdifull innsikt i hvordan milepælene ble utformet og hvilke utfordringer de hadde i forbindelse med å nå dem i den konteksten de jobbet i. Dette kan gi nye perspektiver og vinklinger på problemet som ikke fremkommer av rapporten.

En svakhet ved å gjennomføre intervju er at informantene kanskje ikke husker alt riktig eller ser på et stykke informasjon som irrelevant. Dette kan forebygges ved at intervjuguiden sendes ut før intervjuet skal finne sted. Det kan være vanskelig å få informanter til å snakke om episoder som ikke har gått bra, spesielt hvis dette har med enkeltmennesker eller spesifikke hendelser eller føringer å gjøre. Dette har blitt forebygget ved at informantene har hatt muligheten til å være anonyme, slik at informasjonen ikke kan spores tilbake til dem i etterkant, men de har ikke ønsket dette. Informasjonen fra intervjuene vil være preget av informantenes meninger og fortolkninger. Svarene må derfor vurderes kritisk og opp mot hverandre. Tre informanter er ikke nok til å trekke bastante slutninger om et tema, men det vil likevel vise interessante nyanser, og muligens påpeke trender basert på informantenes erfaringer. Alle informantene er militære da jeg dessverre ikke har lyktes med å skaffe informanter fra det sivile bidraget i PRTen. Dette er en svakhet ved metoden som kan bidra til en videreformidling av en eventuell diskurs om hvordan de sivile og militære komponentene samarbeidet og hvordan situasjonen i Faryab var.

Som bakteppe for å diskutere om milepælene og helhetlig tilnærming, vil jeg bruke flere kilder for å beskrive helhetlig tilnærming og viktigheten av dette. *Counterinsurgency FM 3-24* er den amerikanske doktrinen for opprørsbekjempelse på taktisk og operasjonelt nivå som ble implementert i 2006. Den bygger blant annet på klassiske teorier om opprørsbekjempning kjent fra Galula<sup>4</sup> og Thompson<sup>5</sup> (FM 3-24 2006, s VIII). I tillegg vil jeg

---

<sup>4</sup> David Galula var en fransk oberstløytnant med erfaring fra opprørsbekjempelse i Kina, Hellas, Indokina og Algerie. Han har skrevet om sine erfaringer i boken *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*. (Nagl 2006: vii)

<sup>5</sup> Sir Robert Thompson var en britisk offiser som tjenestegjorde i blant annet Malaya og Vietnam. Han har skrevet om sine erfaringer i boken *Defeating Communist Insurgency – The Lessons of Malaya and Vietnam*. (Thompson 1966)

bruke NATOs *Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency* AJP-3.4.4 (2011) og FN sin doktrine *United Nations Peacekeeping Operations* også kalt Capstonedoktrinen (2008). ISAF har ikke en egen doktrine som beskriver helhetlig tilnærming. Derimot har de en kampanjeplan og en guide for opprørsbekjempning som er skrevet og oppdatert av de ulike sjefene for ISAF. Styrken ved å bruke flere kilder er at de i noen grad bekrefter hverandre og således danner et solid bilde av hva vestlige aktører og FN mener om temaet.

For å få det offisielle norske perspektivet vil jeg bruke «*Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan*», ofte kalt Faryabstrategien. Navnet tilsier at dette er en strategi, men dokumentet mangler klare mål og er svært vagt når det kommer til fremgangsmåter. Gitt disse uklarhetene har kilden klare svakheter i det leseren må tolke og lese mellom linjene. Det er likevel interessant å ha med for å gi et bilde av hva departementene mener er den norske tilnærmingen. Faryabstrategien har visse svakheter i det den er lite konkret, det kan gi både utfordringer og interessante vinklinger når informantene skal snakke om norsk helhetlig tilnærming.

### 3. Teori

#### 3.1 Helhetlig tilnærming

Det finnes mange definisjoner på hva helhetlig tilnærming er, foreløpig nøyer oppgaven seg med å si at det overordnet handler om å samordne sivile og militære ressurser slik at de utfyller hverandre og styrker den totale innsatsen. Dette blir i flere dokumenter omtalt som viktig for å lykkes med opprørsbekjemping og statsbygging. Dette kapittelet vil redegjøre for hvordan USA, FN, NATO, ISAF og til slutt Norge ved Faryabstrategien forholder seg til konseptet helhetlig tilnærming.

##### 3.1.1 USA: FM 3-24

*Counterinsurgency* FM 3-24 er den amerikanske hærens (USA) og marineinfanterikorpsets (USMC) doktrine for opprørsbekjempelse. Den forklarer i kaptitel 2 «*Unity of Effort: Integrating Civillian and Military Activities*» hvordan sivil og militær innsats bør koordineres. Den slår fast at militære styrker bør kjenne til kapasiteter, roller og mål til alle aktuelle samarbeidspartnere i sitt område. Samarbeidspartnere kan inkludere andre departementer fra egen nasjon, andre nasjoners sivile og militære departementer, IGOer som FN og deres underorganisasjoner, NGOer, private selskaper og andre organisasjoner som kan ha diplomatisk, økonomisk eller informasjonsmakt (USA/USMC 2006, 2-8)<sup>6</sup>. Disse må tas med i planprosessen på alle nivåer og støttes fordi de har ekspertise på sosiale, økonomiske og politiske områder og dermed er bedre egnet til å løse problemer som forårsaker opprør enn konvensjonelle militære styrker (USA/USMC, 2-2). Doktrinen er klar på at det bør være en leder for det nasjonale bidraget: «Command and control of all U.S. Government organizations engaged in a COIN mission should be exercised by a single leader through a formal command and control system» (USA/USMC, 2-9). Dette synspunktet blir nyansert senere i kapittelet; på nasjonalt nivå skal det militære bidraget ikke være under sivil kommando (USA/USMC, 2-49). Militære må allikevel være forberedt til å ta føringen over en COIN operasjon lokalt (USA/USMC, 2-13). Doktrinen nevner også PRT

---

<sup>6</sup> Jeg referer her til punktene i doktrinen fordi punktstrukturen er mer oversiktlig og lettere å finne frem i.

konseptet som en modell for sivilt militært samarbeid der militære og sivile arbeider sammen for å kunne koordinere sin innsats mot ett felles mål (USA/USMC, 2-51).

### 3.1.2 FN: Capstone og UNAMA

FN begynte å forme tanker om helhetlig tilnærming, eller *Integrated missions*, tidlig på 1990 tallet som følge av de komplekse konfliktene som oppstod etter den kalde krigen (UN 2008, s 21). I doktrinen *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines* fra 2008, også kalt Capstonedoktrinen, gir de følgende definisjon på *Integrated Missions*:

“An integrated mission is one in which there is a shared vision among all United Nations actors as to the strategic objectives of the United Nations presence at the country-level. This strategy should reflect a shared understanding of the operating environment and agreement on how to maximize the effectiveness, efficiency, and impact of the United Nations overall response.” (UN 2008, s 53-54)

I Afghanistan har UNAMA den ledende rolle når det gjelder å koordinere innsatsen til de mange internasjonale aktørene (UNAMA 2013; UD, FD, JD 2009). Mandatet sier at oppdraget er politisk og at det skal hjelpe det afghanske folket med å bygge en varig fred. Samt fremme utvikling i landet. Det sies videre at UNAMA må øke sin innsats for å skape bedre koordinering og effektivitet mellom de over 20 FN aktørene i landet. I tillegg skal UNAMA samarbeide med ISAF, som har ansvaret for å skape sikkerhet I samarbeid med GIROA, for å styrke afghansk lederskap og eierskap i gjenoppbyggingen av landet. Til sist er det en prioritet å koordinere humanitær bistand, både gitt av FN og NGOer som opererer i landet (UNAMA 2013).

### 3.1.3 NATO – AJP-3.4.4.

NATOs doktrine for opprørsbekjempning *ALLIED JOINT DOCTRINE FOR COUNTERINSURGENCY (COIN)* – AJP-3.4.4. beskriver også helhetlig tilnærming eller *Comprehensive Approach*, men nøyer seg med noen avsnitt i innledningen der FM 3-24 vier temaet et kapittel. Doktrinen beskriver tre nivåer: det politiske, det nasjonale og det operasjonelle nivået. Alle nivåene må fungere for å kunne forvente suksess og påvirker hverandre. På det operasjonelle nivå skal det prioriteres å samarbeide med andre aktører i planleggingen av operasjoner som krever stor grad av samarbeid mellom sivile og militære



aktører. I komplekse situasjoner blir det nødvendig å fasilitere for å proaktivt koordinere innsatsen til mange aktører og fremme samarbeid: “Today’s challenges demand a comprehensive approach by the international community, including the coordinated action from an appropriate range of civil and military actors(…)” (NATO 2011, s 1-5). I motsetning til FM 3-24 ønsker ikke NATO at deres styrker skal å ha ansvar for å lede helhetlig tilnærming, men de skal jobbe for å dyrke samarbeid på tvers av organisasjoner for å støtte oppdraget (NATO 2011, s 1-5 og 1-6) .

### 3.1.4 ISAF

ISAF søker å gjennomføre *Comprehensive Approach* ved at de tre operasjonslinjene *Security, Reconstruction and Development og Governance* (Sikkerhet, Gjenoppbygging og Utvikling og Styresett) gjennomføres samtidig (ISAF 2009a). Sikkerhet skal ivaretas ved å trene opp ANSF og operere sammen med disse for å skape et sikkert og stabilt miljø (PRT Handbook: s 5; COMISAF 2010, s 3). Gjenoppbygging og utvikling skal støttes av PRTene ved å sikre områder hvor internasjonale eller nasjonale aktører driver gjenoppbygging. Der det er hensiktsmessig skal PRTene koordinere med lokale representanter fra GIROA og UNAMA. ISAF skal også der det er hensiktsmessig gi støtte til gjenoppbygging og utvikling gjennom å støtte humanitære operasjoner i regi av GIROA, IOer eller NGOer. Styresett skal forbedres ved at ISAF gjennom sine PRTER hjelper GIROA med å styrke de institusjonene som kreves for å etablere et godt styresett og rettsikkerhet og skape et miljø som støtter et forbedret styresett. (ISAF 2013) Aktivitet langs en av operasjonslinjene påvirker ofte de andre, noe som gjør det viktig at innsatsen er koordinert. De tre operasjonslinjene understøttes av COMISAF sin *Counterinsurgency Guide*. Den beskriver i større detalj hvordan COMISAF ønsker at sivile og militære skal operere på bakken.

### 3.1.5 Faryabstrategien

Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan eller Faryab strategien slår fast at «Hovedmålet for det norske engasjementet i Afghanistan er å bistå afghanske myndigheter i deres ansvar for å sikre stabilitet, sikkerhet og utvikling» (UD, FD og JD, 2009). For å gjøre dette på provinsnivå skal «Rollene til sivile og militære aktører tydeliggjøres og koordineringen mellom alle aktørene skal styrkes og innsatsen samordnes»

(UD, FD, JD, 2009). Måten dette skal gjøres på er å skille den militære og sivile delen i PRTen. Den sivile komponenten skal så snart sikkerhetssituasjonen tillater det knyttes tettere opp mot de sivile afghanske myndighetene i provinsen og UNAMA mens den militære innsatsen skal støtte opplæring av de afghanske sikkerhetsstyrkene, ANSF. Den militære sjefen og den sivile koordinatoren skal samarbeide med FN, ISAF og provinsmyndighetene for å planlegge og samordne sivile og militære aktiviteter. Strategien er klar på at PRT konseptet skal videreføres og videreutvikles som Norges hovedinnsats i Faryab (UD, FD JD, 2009).

### 3.2 PRT konseptet og Norge i Faryab

PRT-konseptet under ISAF springer ikke ut fra noen doktrine, men ble konstruert av USA i 2002 for situasjonen i Afghanistan (PRT Handbook, s 8). Senere ble PRTene tatt over av andre NATO land eller enkeltnasjoner som bidro med stryker til ISAF (Dyndal 2012, s 65). Konseptet kan sies å være helhetlig tilnærming i miniatyr fordi man integrerer sivile og militære ressurser i en organisasjon på provinsnivå (PRT Handbook, s 4). PRT håndboken sier blant annet at PRTen skal forplikte seg til å jobbe, planlegge, koordinere og konsultere med internasjonale aktører som UNAMA, NGOer og IGOer, samt være en fullt integrert sivil-militær organisasjon (PRT Handbook, s 4).

PRT Meymaneh ble opprettet av Storbritannia i 2004, hvorpå Norge overtok ansvaret i september 2005 (Dyndal 2012, s 65). Norge har deretter hatt ansvaret med å lede PRTen og stille størsteparten av styrkene frem til oppdraget ble terminert i september 2012. Oppdraget til PRTen er å støtte GIROA ved å operere langs ISAF sine operasjonslinjer som fokuserer på sikkerhet, utvikling av styresett og utvikling og gjenoppbygging.

Organiseringen av den norske PRTen av kan sees i vedlegg B. Organisasjonskartet er tatt fra PRT 17, de øvrige PRTene denne oppgaven tar for seg hadde kun små forskjeller i sine strukturer. Som vi ser er det stor forskjell på antall militære og sivile i organisasjonen. Det militære bidraget er relativt robust og har alt en militær avdeling bør ha, fra ingeniører til sanitetsstøtte. Bidraget er underlagt RCN og ISAF (Huse 2013). Det sivile bidraget er ikke underlagt den militære kommandolinjen, men svarer til ambassaden i Kabul og UD. Sivile økonomiske midler er således ikke til disposisjon for det militære bidraget. Slike midler

kanaliseres fra UD til afghanske utviklingsprogrammer eller NGOer<sup>7</sup> (Gompleman 2011, s 35-36). De militære og sivile har med andre ord ulike kommandostrukturer. De har allikevel et koordinerende ansvar ovenfor hverandre (Gillebo 2013; Huse 2013; Jacobsen 2013). De sivile amerikanske bidragene, markert med stiplede linjer, er heller ikke underlagt PRTen sin kommando, men planla og opererte meget tett med PRTens militære styrker (Gillebo 2013; Huse 2013; Jacobsen 2013; Kjørstad 2013). PRT sjefen hadde også tilgang på CERP (Commanders Emergency Response Programme) som er et amerikansk program som gir PRT sjefene tilgang på penger som de kunne bruke på utviklingsprosjekter i samarbeid med amerikanske aktører der de så det som nødvendig (Gillebo 2013; Huse 2013).

### 3.3 Milepælene og rammeverksordrene

Milepælene ble utarbeidet fra ordre som hver PRT kontingent fikk fra RCN og COMISAF i henhold til militære plan og beslutningsprosesser og Faryabstrategien (Martinussen, Barstad, Myhre, 2013, s 6, 8). Den delen av ordren som omhandlet Faryab ble tolket og planer ble utviklet for hvordan man skulle operere i den aktuelle 6 måneders perioden. Et av verktøyene i den militære Plan og Beslutnings Prosessen (PBP) er bruk av operasjonsdesign for å tydeliggjøre eller visualisere planen, dette blir også brukt til å måle fremgang i operasjonen underveis. Disse operasjonsdesignene blir delt inn i fokusområder som inneholder milepæler som må passeres for å nå ønsket slutttilstand slik den er beskrevet i ordrene fra RCN. Kontinuitet ble ivaretatt ved at PRTene bygget videre på operasjonsdesignet fra tidligere PRTer (Martinussen, Barstad, Myhre, 2013 s 9; Gillebo 2013). Milepælene kan nås eller ikke nås og er derfor en måte å se hvilke suksesser og nederlag som PRTen opplevde i løpet av de tre siste årene i Faryab (Martinussen, Barstad, Myhre, 2013, s 6).

Arbeidet med å anslå hvilke milepæler som ble nådd eller ikke ble gjort etter at operasjonene i AO var avsluttet av operasjonsanalytikere fra FFI, ASIC (All Source Intelligence Cell) offiseren og liaison offiseren til OCCP (Martinussen, Barstad, Myhre, s 10). Å gradere

---

<sup>7</sup> Gjennom Faryabstrategien forplikter Norge seg til å gi 750 millioner kroner i årlig bistand fra 2008 til 2013. (UD, FD, JD 2009) Inntil til 20 % av disse midlene kan gis til utviklingsprosjekter i Faryab. (UD 2012)

måloppnåelsen for hver milepæl ble ikke gjort, de ble enten ansett som nådd eller ikke nådd. Forfatterne av FFI rapporten har tatt en vurdering på hvorvidt milepælene trengte sivile eller militære ressurser for å nås og fordi mange av milepælene krever begge deler ble en tredje kategori lagt til for disse (Martinussen, Barstad, Myhre, s 14).

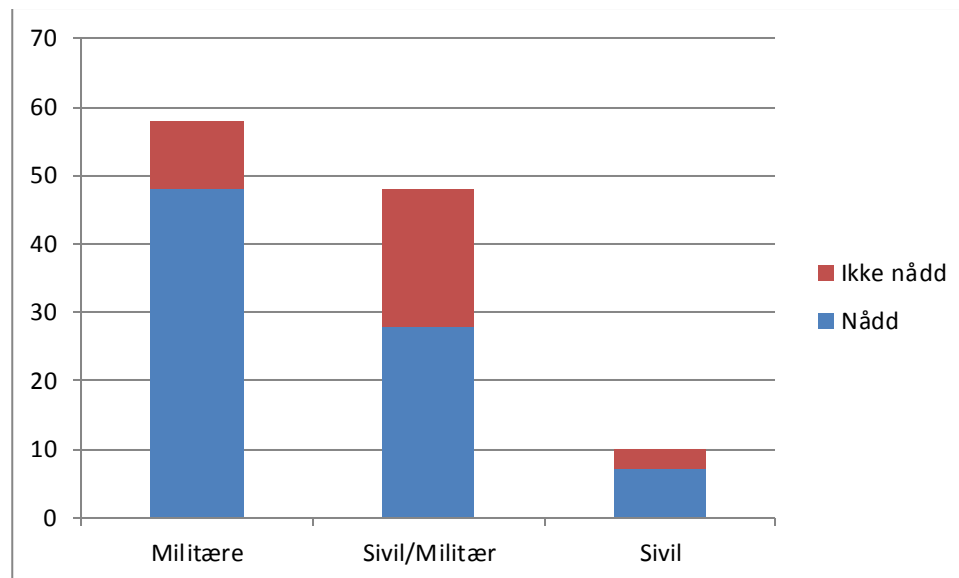


Diagram 1 (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 14)

Som diagram 1 viser er det en klar forskjell i graden av måloppnåelse mellom de tre ressursgruppene. For å forstå hva slags type milepæler som ble nådd og ikke er det nyttig å se på de ulike kategoriene de faller under. Operasjonsdesignet som milepælene stammer fra er tatt fra ISAF sin COIN plan og COMISAFs taktiske direktiver og opprørsbekjempelses guide (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 9, 14). Milepælene som ble satt for de siste seks PRTene kan grupperes inn i følgende kategorier fra doktrinen, slik de er vist i diagram 2.

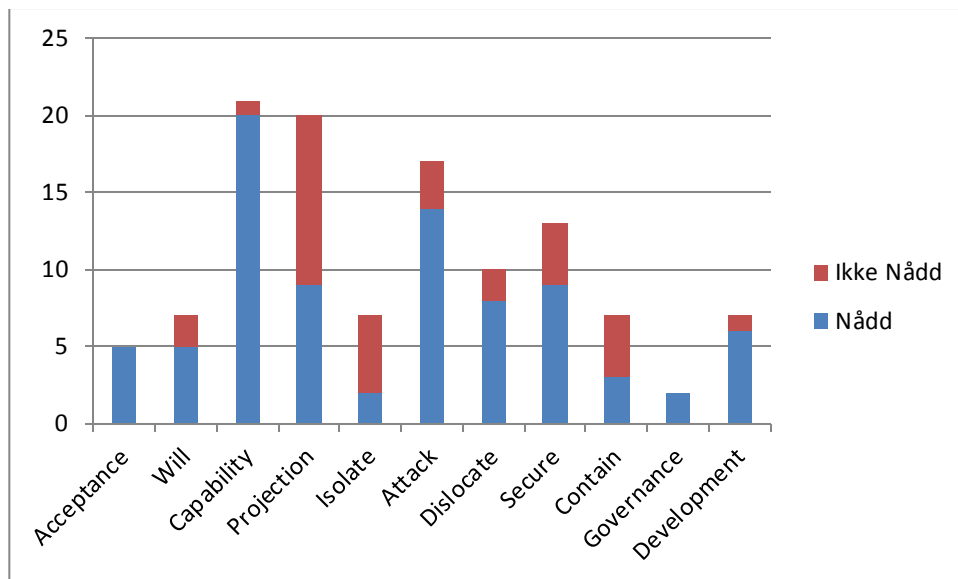


Diagram 2 (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 15)

### 3.4 Hvilke milepæler ble ikke nådd?

For å isolere opprørerne, begrense opprøret og projisere et positivt bilde av ANSF og GIROA trengtes både sivile og militære ressurser (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 15). Som vi ser av diagram 2 har milepælene innen disse kategoriene ikke blitt nådd i like stor grad.

Milepælene som ikke ble nådd i kategorien *Isolate* er: 1) nekt opprørerne informasjonsinitiativet<sup>8</sup>, 2) reduser opprørernes/anti afghanske elementers innflytelse på lokalbefolkningen (talt 4 ganger) (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 21-22).

Milepælene som ikke ble nådd i kategorien *Contain* er: 1) å gjøre opprørerne ute av stand til å øke sin innflytelse i Faryab, 2) å forstyrre opprørernes skattlegging, ulovlige veikontrollposter og trusler mot befolkningen i nøkkelområder (talt 2 ganger) (Martinussen, Barstad, Myhre 2013: s 20-21).

Milepælene som ikke ble nådd i kategorien *Projection* tar sikte på å bedre lokalbefolkningens syn på GIROA og ANSF og er: 1) lokalbefolkningens tillit til ANSF har økt». «ANP/GIROA har etablert rettsikkerhet i nøkkelområder (talt 2 ganger), 2) GIROAs kredibilitet og innflytelse har økt hos befolkningen (talt 2 ganger) 3) GIROAs kredibilitet i den usbekiske befolkningen har blitt opprettholdt og dens innflytelse i den pashtunske

<sup>8</sup> Milepælene er blitt oversatt fra engelsk til norsk av forfatteren i den hensikt å bedre lesbarhet.

befolkningen har økt, 4) Befolkningens syn på GIROAs kompetanse og effektivitet på provins og distriktsnivå er bedret (talt 3 ganger) (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 18-23).

Som nevnt over har mange av de milepælene som krever helhetlig tilnærming blitt talt flere ganger. Grunnen til dette er at de har blitt med over til neste PRT som følge av at de ikke er nådd (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 11). Like fullt er det interessant å se at flere av milepælene gikk i arv fra PRT til PRT uten å bli nådd, to av dem så mange som tre og fire kontingenter.

### 3.5 Hvilke milepæler ble nådd?

Milepælene som ble nådd i kategorien *Isolate* er: 1) AAF lederskap er isolert og diskreditert (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 19). Under kategorien *Contain* er ingen milepæler som krever helhetlig tilnærming blitt nådd. Under kategorien *Projection* er det: 1) AUP blir sett som en troverdig leverandør av sikkerhet (talt 2 ganger), 2) Befolkningens støtte til GIROA i viktig «menneskelig terreng» er på minst 50 % eller et akseptabelt nivå (talt 3 ganger) (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 11). Milepælene sier ikke noe om hva et akseptabelt nivå er. Som vi ser har også de de milepælene som er nådd blitt talt flere ganger fordi de har gått i arv.

Av de militære milepælene er det i høy grad de som er relatert til *Capability* og *Attack* som er nådd (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 18-23). Felles for milepælene som sorterer under *Capability* er at de tar sikte på å bygge opp kompetanse og evne hos ANSF, spesielt ANA, slik at de kan operere mer selvstendig og handlekraftig. Dette innebærer blant annet å trene og mentorere sikkerhetstyrkene i alt fra enkeltmannsferdigheter til planlegging og gjennomføring av operasjoner (Gillebo 2013). I kategorien *Attack* er det milepæler som tar sikte på å minske opprørernes FOA, forstyrre kommunikasjonslinjer og nøytralisere opprørernes ledelse i nøkkelterreng som er nådd. (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 18-23)

De sivile milepælene som er nådd er innenfor *Acceptance*: 1) Sikkerhetsplan for Faryab etablert og implementert» (talt 4 ganger), *Governance*: 1) Godt styresett støttet (talt 2 ganger) og *Development*: 1) Støtte koordineringen av samkjøringen av utviklingsprosjekter» . (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 18, 22, 23). Den siste milepælen ser ut til å ha blitt ivaretatt i stor grad av ECWG som møttes hver andre uke. Gruppen besto av militære representanter og alle de sivile aktørene som ønsket å være del av den: CIVCO (UD), USAID, US Agriculture, US ingeniør, UNAMA og en representant fra CERP. Gruppens hensikt var å koordinere innsatsen mellom hverandre i Faryab. De sivile NGOene deltok ikke. UNAMA sørget for at informasjon om NGOenes planer og prosjekter ble gitt til deltakerne i ECWG (Huse 2013).

## 4. Drøfting

Oppgaven har nå redegjort for hvordan helhetlig tilnærming blir sett på av Norge og de største aktørene i Afghanistan og hvordan de vektlegger viktigheten av konseptet. I tillegg er milepælene som ble brukt i PRT Meymaneh beskrevet; hvordan de ble utformet som et verktøy for å måle fremgang i Faryab og hvilke som ble nådd og hvilke som ikke ble det. I dette kapittelet vil forfatteren bruke den teoretiske bakgrunnen og intervjuene til å diskutere hva som kan være mulige årsaker til hvorfor de milepælene som krever helhetlig tilnærming har lavere måloppnåelse enn de som krever rene sivile eller militære ressurser.

### 4.1 utfordringer i Faryab

For å forstå hvorfor milepælene ikke er nådd må man først forstå konteksten PRTen har operert i. Faryab er en provins som er preget av betydelige utfordringer. Levestandarden er lav, i følge tall fra 2012 har 76 % av befolkningen tilgang på rent vann og elektrisitet uregelmessig eller høyst en dag i uken og bor i områder der veiene er svært dårlige (Eggereide, Martinussen, Marthinussen & Barstad 2012, s 12). Omtrent 75 % av befolkningen er analfabeter (Eggereide, Martinussen, Marthinussen & Barstad 2012, s 13; Gompelman 2011, s 15). Provinsen er svært fattig og arbeidsledighet eller mangel på fast inntekt utgjør en indirekte sikkerhetstrussel ved at fattige folk blir betalt av opprørere for å kjempe mot ANSF og ISAF: “Another reason for insecurity is poverty... Some are tempted by bandits or insurgents and given \$100-500 to plant an IED. They are not supporters of the Taliban, but do it for the money” (Gompelman 2011, s 13). Huse og Gillebo bekrefter at dette er et problem i intervjuene.

Komplekse interne, politiske og etniske konflikter preger provinsen. (Gompleman, s 23-24). Mange av disse konfliktene er drevet frem av væpnede kommandanter som kjemper om vann, beitemark og smugleruter. Såkalte powerbrokers, personer som har makt i kraft av stillinger i provinsens myndigheter og i kraft av at de kommanderer væpnede grupper, bidrar til at situasjonen blir svært uoversiktlig (Gompleman, s 19, 28; Huse 2013).



Afghanistan og Faryab har aldri hatt en sterk sentralmakt (Bauck, Strand, Hakim & Akbari 2007, s 44). Tradisjonelle klan og familiestrukturer organisert i råd kalt *shura* eller *jirga* har sørget for å løse utfordringer som konfliktløsning og å beskytte landsbyer og grupper mot trusler. Disse rådene er ikke permanente, men blir kalt sammen når det er behov for det (Bauck, Strand, Hakim og Akbari 2007, s 10). Landets myndigheter fra regjering til distrikts myndigheter, formelle domstoler, hæren og politiet har blitt sett på som representanter for et undertrykkende og utbytende system. Dette har ikke endret seg mye etter tre tiår med nærmest kontinuerlig konflikt hvor ulike kommandanter og politikere har hatt makten og hvor formell kapasitetsbygging ikke har funnet sted. Dette har resultert i en svært svak statsadministrasjon og sterk mistillit i befolkningen (Bauck, Strand, Hakim og Akbari 2007, s 10-11).

Korrupsjon og dårlig styresett fortsetter å være en utfordring i Faryab og bygger opp under mistilliten til sentralmakten som er beskrevet over. Provinsmyndighetene er av mange sett på som korrupte. Nepotisme, kameraderi og bestikkelser er sett på som et utbredt problem. Bekjentskaper og nettverk er ofte viktigere enn evner og kompetanse når offentlig tjenestemenn skal velges på provins og distriktsnivå. Det har også blitt rapportert om at offentlige tjenestemenn overser personer med tilknytning til kriminelle nettverk eller opprørsaktiviteter i deres ansvarsområde for å opprettholde lokal støtte og stabilitet i regionen (Gompelman 2011, s 27). En undersøkelse gjort av FFI i 2012 slår fast at 58 % av befolkningen mener politiet er korrupte (Eggereide, Martinussen, Marthinussen & Barstad 2012, s 19). Justissektoren i Faryab er svak, mangler kompetanse og får dårlig lønn. Dette resulterer i at saker ofte blir tatt opp for sent eller aldri fordi de ansatte tar i mot bestikkelser (Gompelman 2011, s 27).

Vi ser at situasjonen i Faryab er svært sammensatt og at forutsetningene for å bygge fungerende myndigheter i en slik kontekst er krevende. Korrupsjon og inkompetanse blir trukket frem av alle intervjuobjektene som en av hovedårsakene til at milepælene som omhandler befolkningens tillit til GIRoA ikke er nådd (Gillebo 2013; Huse 2013; Jacobsen 2013; Kjørstad 2013).

Korrupsjon og dårlig evne til å løse lokale konflikter på en effektiv måte påvirker også måloppnåelsen til milepælene som omhandler befolkningens støtte til AAF og opprørere. Når befolkningen går til myndighetene med et problem kan de oppleve at problemet ikke blir løst eller at saken dømmes i favør av dem som har kontakter hos provinsmyndighetene. Det diskrimineres også langs etniske skillelinjer (Huse 2013; Jacobsen 2013). I slike tilfeller kan derfor tradisjonelle maktstrukturer foretrekkes fremfor de offisielle og det kan oppstå parallelle strukturer i form av «skyggeguvernører». Disse strukturene, som i pashtun-dominerte områder ofte består av Taliban, blir ofte sett på som mer effektive enn de offisielle strukturene (Bauck, Strand, Hakim, Akbari 2007, s 20). Videre oppfatter lokalbefolkningen i noen områder at skyggestrukturene har større evne til å håndheve beslutningene de har tatt (Huse 2013; Gillebo 2013).

Den dårlige infrastrukturen og Afghanistans utfordrende topografi gjør mange regioner vanskelig tilgjengelige. Svært begrenset tilgang til elektrisitet gjør at kommunikasjon gjennom elektroniske media er vanskelig. Det dårlige utdanningsnivået gjør at informasjon ofte overleveres muntlig. Disse faktorene skaper en utfordring for aktører som ønsker å tilrive seg informasjonsinitiativet fordi man ikke kan være tilstede overalt hvor man ønsker å formidle informasjon (Gillebo 2013; Huse 2013). At opprørerne blir nektet informasjonsinitiativet er en av milepælene som ikke ble nådd (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 20).

## 4.2 Utfordringer med helhetlig tilnærming

Teorikapittelet redegjorde for helhetlig tilnærming og hvordan dette blir forstått ulikt, men allikevel blir lagt stor vekt på av kildene. Kildene har til felles at de beskriver at militære og sivile ressurser må koordineres for å oppnå best mulig resultat. FFI rapporten som oppgaven bygger på, hevder at milepælene nevnt overfor krevde helhetlig tilnærming for å bli nådd. Intervjuene som er gjennomført peker på at det, sett fra et militært ståsted, var utfordringer knyttet til helhetlig tilnærming i PRT Meymaneh i den perioden informantene tjenestegjorde.

Det norske konseptet for helhetlig tilnærming skiller seg fra ISAFs og spesielt FM 3-24 sin tilnærming. Intervjuene understøtter dette og PRT sjefene mener at Norge ikke har operert med helhetlig tilnærming, slik de forstår begrepet, i Faryab. «Norsk helhetlig perspektiv mangler, det mangler en sjef for bidraget, det finnes ingen til å koordinere ressursene» (Gillebo 2013). «UD aksepterte ikke at tilnærmingen skulle være helhetlig» (Jacobsen 2013). «Strukturen (i PRT) inviterte ikke til helhetlig tilnærming» (Huse 2013). Dette begrunner de med at sivile og militære operasjoner ofte foregikk helt uavhengig av hverandre (Jacobsen 2013; Gillebo 2013). Eksempelvis gjennomførte PRT og ANSF operasjoner for å bedre sikkerheten i utvalgte områder. Slike operasjoner ble i liten grad fulgt opp av langsiktige utviklingsprosjekter som kunne være med å bygge et positivt bilde av at GIROA som en relevant leverandør av utvikling og rettssikkerhet (Huse 2013). Heller ikke utbedring av infrastruktur som veier, broer eller skoler fulgte i kjølvannet av sikkerhetsoperasjoner. Jacobsen (2013) uttalte at det var vanskelig å skape resultater i forbindelse med utvikling og sikkerhet når de sivile organisasjonene som har kompetanse og midler til utviklingsarbeid ikke følger opp militære operasjoner. Det ble også gitt eksempler på at bistandspenger ble brukt på tvers av militære operasjonslinjer og provinsmyndighetenes ønsker: Gillebo (2013) hevder at det er eksempler på at skoler ble bygget i Taliban kontrollert område og at noen ble stående tomme. En slik skole skal ha blitt bombet fordi lokalene ble brukt som samlingssted for opprørere. Huse (2013) påpeker at man skal være forsiktig med å si at ansvaret for det man opplevde som dårlig koordinerte prosjekter kun ligger hos de sivile «..vi var heller ikke koordinert med dem» (Huse 2013).

Intervjuene tyder på at PRT sjefene ikke deler Faryabstrategiens forståelse av helhetlig tilnærming, men at deres forståelse ligger tettere opp mot ISAF og FM 3-24 sin forståelse. Alle mente blant annet at koordineringen mellom den sivile og militære innsatsen var for dårlig. De ønsket et bedre koordinert og tettere samarbeid mellom sivile og militære på bakken. Alle tre er omforent i synet på at man ville opplevd bedre resultater dersom man hadde hatt en felles sjef for sivile og militære i den norske PRTen. Om sjefen var sivil eller militær spilte i følge dem selv liten rolle, så lenge det var noen som kunne lede innsatsen i tid og rom (Gillebo 2013; Huse 2013; Jacobsen 2013).

Alle PRT sjefene uttalte at forskjellene mellom Faryabstrategien og ISAF i synet på helhetlig tilnærming var en utfordring (Gillebo 2013; Huse 2013; Jacobsen 2013). Ordrene sjefene fikk fra ISAF baserte seg på COIN prinsipper og hvordan ISAF mente PRTen skulle ivareta *Comprehensive Approach* gjennom operasjonslinjene sikkerhet, gjenoppbygging og utvikling og styresett. Den norske PRTen hadde atskilt kommandostruktur for det sivile og militære bidraget og svært klare og atskilte ansvarsområder. Jacobsen (2013) fremhever at «Sivile og militære skulle operere hver for seg, de sivile langs sivile operasjonslinjer og vi langs militære» (Jacobsen 2013), og Huse at «Det var ikke ønskelig, sagt hjemmefra, at jeg drev for mye med *Comprehensive Approach*» (Huse 2013). Sjefene opplevde med andre ord at de ikke kunne operere slik ISAF ønsket, men måtte holde seg innenfor operasjonslinjen som omhandlet sikkerhet, herunder *Enable ANSF*. Som Jacobsen (2013) uttalte: «Mitt soleklare mandat slik jeg så det fra politisk hold var å lære opp afghanske sikkerhetsstyrker» Og som Gillebo fremhevet «Jeg rapporterte ikke på operasjonslinjene til ISAF som gikk på annet enn sikkerhet, for eksempel *Governance*.».

Så langt har drøftingen påpekt at det eksisterte forskjeller mellom hvordan den norske Faryabstrategien og ISAF mente PRT Meymaneh skulle operere. PRTen mottar sine ordre fra ISAF som forventer at PRTen skal være i stand til å drive *Comprehensive Approach*. Organiseringen av PRTen er gjort slik at den passer bedre til den norske tilnærmingen med atskilt sivil og militær ledelse. Huse (2013) kommenterte dette i intervjuet: «Hvis vi ser på den verktøykassa PRTen er, hva er det som ivaretar helhetlig tilnærming? ..strukturen inviterer ikke til helhetlig tilnærming». Den norske PRTen har altså måttet operere med to ulike syn på hva strategien for å nå målet skulle være og, resultatet er at den ikke har fulgt noen av strategiene fullt ut. «Vi hadde en fragmentert tilnærming og resultatet ble fragmentert» (Gillebo 2013). Nåværende forsvarsminister Eriksen Søreide går langt i å støtte PRT sjefene i dette synet i en tale hun holdt på et seminar om erfaringer fra Afghanistan i høst:

“In my view the very strict separation between civilian and military efforts Norway has practiced has proven suboptimal. Rather than promoting civilian and military coordination which was supposed to happen, Norway developed a strategy to ensure separation of actors. As such it has been a strategy that has encouraged fragmentation. I have long argued that insisting on strict separation between

military activities and civilian activities in all conflict areas is illogical and unhelpful.” (Søreide 2013).

At den norske modellen ikke ser ut til å støtte koordinering mellom sivile og militære er også blitt påpekt i to forskjellige masteroppgaver, først av Helleberg (2010, s76) og senere av Anderssen (2013, s 76). Videre sier NORAD Dyndal støtter også dette synet: «..innsatsen har vært for dårlig koordinert, både i bredden av sivil innsats, med tanke på sivil-militært samarbeid og de militære styrkene i mellom» (Dyndal 2012, s 68).

Intervjuene tyder på at helhetlig tilnærming blir ivaretatt til en viss grad på taktisk nivå av de amerikanske sivile representantene og CERP midlene. Alle PRT sjefene mener det var lett å koordinere innsats med amerikanerne «Amerikanerne oppførte seg som om de var underlagt meg» (Huse 2013). «USAID var tyngre inne enn UD når det kom til å jobbe helhetlig» (Jacobsen 2013). Amerikanerne ble sett på som verdifulle samarbeidspartnere når man skulle gjennomføre operasjoner som krevde helhetlig tilnærming for å lykkes. Blant annet gjennomførte PRT XVII en operasjon i Orhepahdalen nord for Meymaneh som Huse (2013) beskriver som vellykket. Operasjonen ble iverksatt etter ønske fra provinsguvernøren, for å gjøre noe med opprørsaktiviteten i området. PRT og ANSF gikk inn og skapte sikkerhet over tid med tilstedeværelse i form av patruljer og politiposter. Dette gjorde at sikkerhetssituasjonen i området ble forbedret slik at de sivile organisasjonene kunne gjenoppta arbeidet de hadde avbrutt da sikkerhetssituasjonen ble for dårlig. De fullførte arbeidet med en vei, pusset opp vanningsystemer og bygget samlingssteder for lokale eldreråd. Operasjonen førte til at opprørerne mistet fortfeste i området og trakk seg lenger nord. Huse (2013) presiserte at alle sivile bidrag under operasjonen ble gjort av amerikanske organisasjoner og med finansiering fra CERP midler. Gillebo (2013) støtter dette synet: «..de (USAID, USDA) stod for mye av den helhetlige tilnærmingen. De sørget for at sivile ressurser kunne settes inn koordinert med militære operasjoner og sørget dermed for at man i noen områder fikk lokale til å spille på lag med GIROA».

Eksempelet over viser at sivile og militære samarbeidet og koordinerte i enkeltoperasjoner, men at det sivile bidraget i høy grad ble ivaretatt av amerikanerne. UD sine representanter i

PRTen ønsket en best mulig koordinering av innsatsen, men de kunne ikke bidra direkte i operasjoner på grunn av det skarpe skillet som er beskrevet i Faryabstrategien (Gillebo 2013; Huse 2013). Bindingen av alle norske sivile bistandsmidler til utviklingsprosjekter med lang tidshorisont gjorde at UD's representanter i PRT hadde lite handlingsrom med tanke på å støtte militære operasjoner. Vi ser at koordineringen og samarbeidet mellom sivile og militære ble gjort på tross av heller enn på grunn av Faryabstrategien.

### 4.3 Sivile og militære milepæler

Den sivile milepælen som er nådd flest ganger er «Sikkerhetsplan for Faryab etablert og implementert». Arbeidet med sikkerhetsplanen foregikk under ledelse av ANA i samarbeid med øvrige ANSF, provinsguvernøren og PRTen. (Gillebo 2013) Jevnlige møter i blant annet ECWG ivaretok blant annet milepælen «Støtte koordineringen av samkjøringen av utviklingsprosjekter.» Selv om militære deltok i møtene er milepælen definert som sivil i FFI rapporten (Martinussen, Barstad, Myhre 2013, s 23). Dette understreker at det er utfordrende å gruppere milepælene slik FFI har gjort, i det sivile og militære ressurser brukes om hverandre. «God styresett støttet» er talt to ganger og definert som nådd av FFI. Rapporten sier ikke noe om ambisjonene utover det som milepælene selv sier. Å støtte en aktivitet kan være en høy eller lav ambisjon og er avhengig av en personlig tolking av betydningen. Milepælen sier ikke noe om hvorvidt «å støtte» skal ha noen effekt i det arbeidet som utføres av dem man støtter. Således kan «å støtte» bety å gi råd og veiledning, som må kunne sies å ikke være en vanskelig milepæl å nå.

Jeg har forklart at det militære bidraget i de tre siste PRTene hadde stort fokus på å trene ANSF, noe som er i henhold til både Faryabstrategien og ISAF sin tilnærming. De militære milepælene og spesielt de som sorterer under *Capability*, herunder *Enable* ANSF, har en høy grad av måloppnåelse. Dette er ikke overraskende, da det å trene militært personell er en oppgave hæren bruker svært mye tid på i Norge og følgelig har mye erfaring med. PRTen jobbet svært tett med ANA og støttet dem over lang tid. Gillebo (2013) påpekte en utfordring som illustrerer hvor tett samarbeidet var. ANA var blitt vant til støtte fra nordmennene i form av helikopterevakuerings av sårede og logistikkstøtte i en slik grad at de ikke hadde fått trent opp sine egne ambulanser og logistikkstøtte til det samme nivået som

infanterienhetene. Gillebo (2013) bestemte seg derfor for å nekte ANA støtte når PRTen vurderte det dithen at de kunne håndtere situasjonen selv. Dette for å fostre større uavhengighet fra PRTen. Dette fungerte og de ble i større grad i stand til å operere på egenhånd (Gillebo 2013).

Faktoren tid ble nevnt av alle PRT sjefene. Den komplekse konteksten og utfordringene som er beskrevet ovenfor kan neppe løses hvis man ikke er dedikert over lang tid. «Jeg tror NATO ga seg for tidlig, statsbygging tar tid» (Jacobsen 2013). I tillegg kan det være vanskelig å se effekten av operasjoner etter at de er gjennomført, fordi det tar tid før endringer tar tak og begynner å påvirke samfunnet. «Dette er ikke krigen om Heia i indre Troms, det er ikke alltid du får se resultatet på din vakt» (Huse 2013).

## 5. Konklusjon

Jeg har i denne oppgaven sett på hvorfor milepæler som krever helhetlig tilnærming ikke er blitt nådd i like stor grad som andre milepæler. Dette har jeg gjort ved å redegjøre for hvordan forskjellige aktører forstår begrepet helhetlig tilnærming og forklare hva milepælene er og hvordan de ble brukt. Jeg har deretter drøftet teorien ved hjelp av empiri hentet fra intervjuer av PRT sjefer og dokumenter. Jeg vil nå bruke de funnene jeg har til å besvare min problemstilling: **Hvorfor ble milepæler som krever helhetlig tilnærming nådd i mindre grad enn andre milepæler i PRT XVI, XVII og XVIII?**

Milepælene som er definert til å kun kreve militære eller sivile ressurser kan synes å være nådd i høyere grad grunnet flere faktorer. For det første ser det ut til at PRTen hadde mer fokus på de militære milepælene og spesielt på *Enable* ANSF fordi dette var en oppgave både Faryabstrategien og ISAF var enige om at PRTen skulle ha fokus på. Divergensen mellom det relativt tunge militære bidraget og det sivile bidraget kan sies å synliggjøre dette. PRTens forutsetninger for å nå de militære milepælene var med andre ord relativt gode. For det andre kan det se ut som de sivile milepælene tok sikte på å løse, relativt sett, mindre komplekse problemer. For det tredje kan det settes spørsmålstegn ved hvor høy ambisjonen med de sivile milepælene var. Om ambisjonen i «støtte» er tolket rett er den forholdsvis lav og kan derfor ha vært lettere å nå enn de milepælene som krever helhetlig tilnærming.

Milepælene som krever som helhetlig tilnærming kan synes å ha blitt nådd i mindre grad grunnet flere faktorer. For det første tar de milepælene som krever helhetlig tilnærming sikte på å løse svært komplekse utfordringer som har dype røtter i Faryab og Afghanistan. For det andre tar slike utfordringer svært lang tid å løse og situasjonen kunne sett annerledes ut om noen år hvis vi hadde fortsatt engasjementet i Faryab. For det tredje tyder drøftingen på at den norske innsatsen ikke ivaretok helhetlig tilnærming på en god måte, mye på grunn av at det ikke var noen som kunne lede, prioritere og koordinere innsatsen fordi den sivile og militære delen svarte til hvert sitt departement. For det fjerde førte delingen av kommando og kontroll mellom sivile og militære til at PRT bidraget ikke fulgte en enkelt strategi, men to. De militære bekjente seg til ISAF mens de sivile bekjente seg til politiske føringer. Disse føringene førte også til at PRTen ikke kunne følge ISAF sin strategi fullt ut.



## 5.1 Avslutning

Avslutningsvis vil jeg komme med noen tanker om temaer som har kommet frem under skrivingen av oppgaven, men som jeg ikke har kunnet ta tak i grunnet oppgavens omfang.

Til tross for at UD, FD og JD har skrevet Faryabstrategien har jeg fått flere indikasjoner på at de ikke er helt enige om hva målet for det norske engasjementet i Afghanistan var og er. Huse (2013) nevnte at det norske departementssystemet er preget av siloeffekten. Var målet å hjelpe Afghanistan og skape et bedre samfunn preget av relativ velstand, demokrati og respekt for menneskerettigheter? «Plantet vi flagget i Afghanistan» for å fremstå som en relevant alliansepartner for NATO og USA? I så fall hva gjør dette med målene for engasjementet? Jeg tror sannheten ligger et sted mellom disse alternativene. Dessverre forplanter uklare målsettinger seg fra det strategiske til det taktiske planet og gjør arbeidet vanskelig for dem som skal skape effekt på lavere nivåer. Det kunne derfor vært interessant å se på hvilke mekanismer som ivaretar samarbeid og felles målsettinger for departementene.

Gjennom arbeidet med oppgaven og spesielt intervjuene har det slått meg at de offiserene jeg har intervjuet har vært veldig enige om hva som fungerte og ikke i Faryab, og hvorfor det var slik. Det kunne derfor vært interessant å finne ut i hvilken grad det eksisterer en militær diskurs og hvordan denne påvirker vårt syn på *Comprehensive Approach*, og om oppgaver som denne kan ha bidratt til at en slik diskurs har blitt videreformidlet.

Gjennom arbeidet er det også avdekket at militært personell ofte ser på de militære rutineene, som ivaretar planlegging, utførelse og rapportering, som bedre og mer strukturert enn liknende prosesser i sivile organisasjoner. En studie som sammenlikner sivile og militære prosedyrer kunne vært interessant og ville kanskje bidratt til større forståelse for temaet på tvers av militære og sivile organisasjoner.

## Kildeliste

Anderssen, Moten Line. (2013) *Norsk tilnærming til opprørsbekjempning: Illusjon eller realitet?* Oslo: Forsvarets Høgskole.

Bauck, Petter, Strand, Arne, Hakim, Mohammad og Akbari Arghawan. (2007) *Afghanistan: An Assessment of Conflict and Actors in Faryab Province to Establish a Basis for Increased Norwegian Civillian Involvement*, Bergen: Chr. Michelsens Institutt.

Eggereide, Bård, Erlend Martinussen, Svein, Marthinussen, Elin og Barstad, Andreas. (2012) *Faryab Survey – wave 6*, Forsvaret Forsknings Institutt.

Dyndal, Gjert Lange og Knutsen, Torbjørn L Knutsen. (2012) *Exit Afghanistan*, Oslo: Universitetsforlaget.

Dyndal, Gjert Lange. (2012) *Opptakten: Afghanistan Mellom Orden og Anarki*, I Dyndal, Gjert Lange og Knutsen, Torbjørn L Knutsen, *Exit Afghanistan*, Oslo: Universitetsforlaget.

Marthinussen, Elin, Rutledal, Frode, Eggereide, Bård og Hennum, Alf Christian. (2010) *Faryab Survey – wave 2*, Forsvaret Forsknings Institutt.

Gillebo, Torger. (2013) intervju på Bardufoss, 5/12 – 2013

Gompelman, Geert. (2011) *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Faryab Province*, Medford MA: Feinstein International Center.

Helleberg, Finn Ola. (2010) *WIELDING THE MILITARY SHIELD AND THE CIVILIAN SWORD: NORWEGIAN CIVIL-MILITARY INTERAGENCY COOPERATION IN AFGHANISTAN*. Kansas: Fort Leavenworth.

Huse, Lars Magnus. (2013) intervju på Rena, 29/11 – 2013

Høiback, Harald. (2012) *Hva er militærteori*. I Høiback, Harald og Palle Ydstebø, *Krigens vitenskap – en innføring i militærteori*. Oslo: Abstrakt forlag. s.31-77

Jacobsen, Svend Arne. (2013) intervju på Bardufoss 5/12 – 2013

Kjørstad, Ola. (2013) intervju på Linderud 9/12 – 2013

Martinussen, Svein E, Barstad, Andreas, Myhre, Jonas Christiansen. (2013) *Assessing the Level of Attainment of Goals for the Norwegian Lead Provincial Reconstruction Team in Faryab*, Forsvarets Forsknings Institutt. (Utkast)

Nagl, John A. (2006) *Foreword*, I Galula, David, *Counterinsurgency Warfare Theory and Practice*, New York: Praeger.

NATO (2011) *Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency (COIN)* (AJP-3.4.4) NATO Standardization Agency.

Thompson, Sir Robert (2005) *Defeating Communist Insurgency: The Lessons of Malaya and Vietnam*, St. Petersburg, Florida: Hailer Publishing.

Det kgl. Utenriksdepartement, Det kgl. Forsvarsdepartement og Det kgl. Justisdepartement. (2009) *Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan*.

USA/USMC (2006) *Counterinsurgency Field Manual (FM-324)* Chicago: Chicago University Press.

United Nations (2008) Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations – principles and guidelines* New York.

## Internett

ISAF (2009a), *Campaign Plan Summary*, lokalisert 5. desember 2013 på:

<http://smallwarsjournal.com/blog/isaf-campaign-plan-summary>

ISAF (2013a), *Mission*, lokalisert 5. desember 2013 på

<http://www.isaf.nato.int/mission.html>

COMISAF (2010) *Counterinsurgency Guidance*, Kabul: ISAF/US Forces-Afghanistan.

Lokalisert 28. november 2013 på: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/hp/ssi/wpc/afghanguidance.pdf>

*PRT Handbook*, Edition 4, lokalisert 28. november 2013 på:

<http://info.publicintelligence.net/ISAF-PRThandbook.pdf>

Søreide, Ine Marie Eriksen (2013), *Impact on Norwegian Security and Defence Policy and Civil-Military Relations*, Speech at seminar on Afghanistan experiences – lessons learned or lessons lost? 2013. Lokalisert 28. november 2013 på:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-in/2013/speech-at-seminar-about-afghanistan-expe.html?id=745867](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-in/2013/speech-at-seminar-about-afghanistan-expe.html?id=745867)

UD, *Et Spesiet Ansvar i Faryab-Provinsen*, 2012. Lokalisert 29. november 2013 på:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/bistand\\_afghanistan/ansvar\\_faryab.html?id=592620](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/bistand_afghanistan/ansvar_faryab.html?id=592620)

United Nations Security Council, *Resolution 1471*, 2003. Lokalisert 28. november 2013 på:

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1471\(2003\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1471(2003))

UNAMA (2013). *Mandate*, Lokalisert 28. november 2013 på:

<http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12255&language=en-US>

# Vedlegg

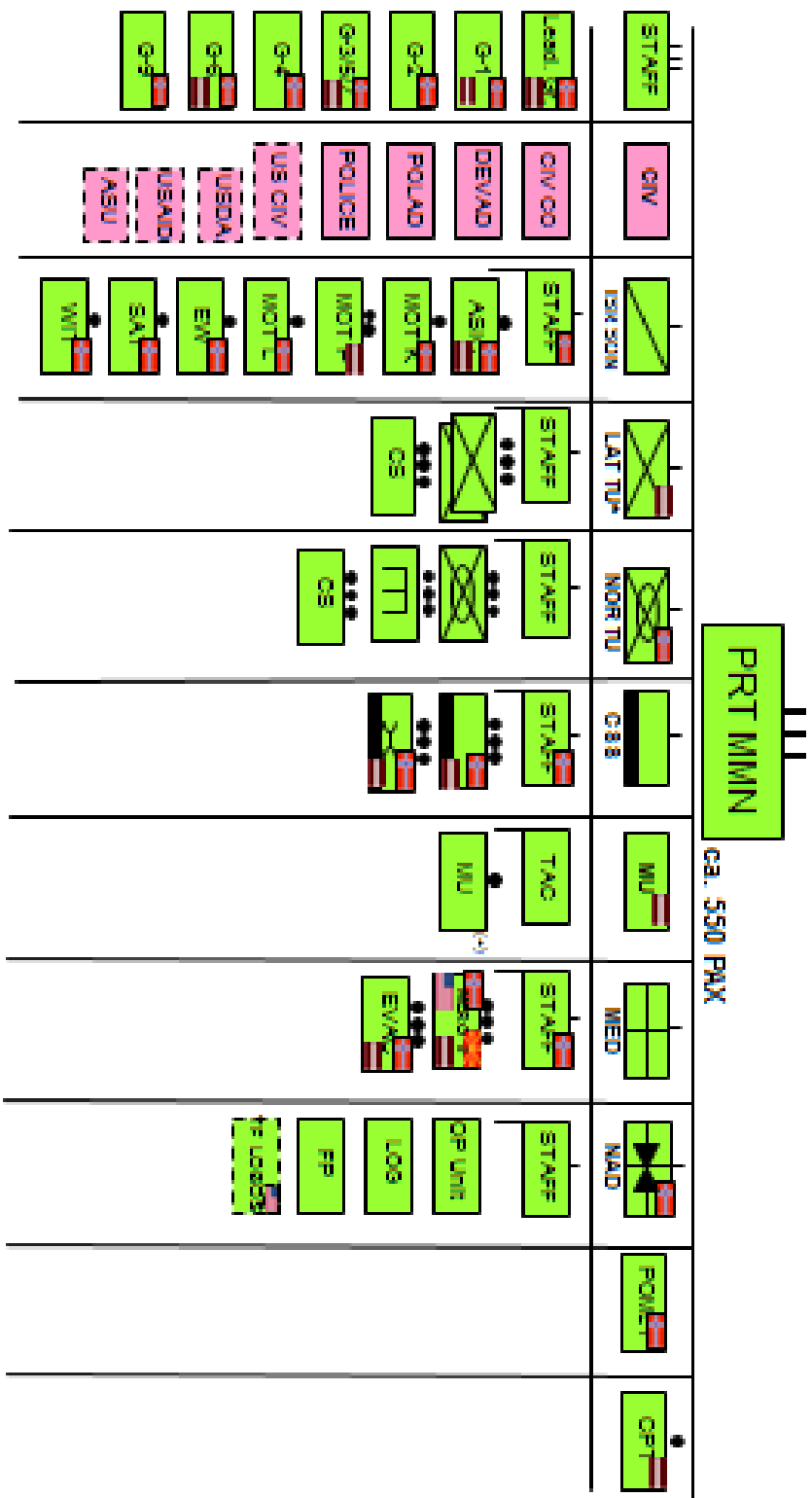
## *Vedlegg A Intervjuguide*

Problemstilling:

**Hvorfor ble milepæler som krever helhetlig tilnærming nådd i mindre grad enn andre milepæler i PRT XVI, XVII og XVIII?**

1. Hvorfor tror du så mye færre av målene som krever helhetlig tilnærming ble nådd, sammenliknet med de som krever kun militære eller kun sivile ressurser?
2. Hva slags føringer opplevde du at du/PRT oppdraget hadde fra politisk hold i Norge og var de mulig å oppnå på ditt nivå? Hvorfor, hvorfor ikke?
3. Den norske måten å jobbe på i henhold til Faryab strategien er nokså unik. Hvordan ble militær og sivil innsats koordinert og var dette etter ditt syn en hensiktsmessig måte å jobbe på?
4. Har du inntrykk av at PRT og de ulike sivile og militære aktørene i området hadde samme situasjonsforståelse og jobbet mot de samme målene?
5. Klarte du i din periode sammen med allierte, herunder ANSF, å skape rommet den sivile bistanden trenger for å jobbe? Hvordan? Hvorfor ikke?
6. Ble militære styrker noen gang brukt i bistandsøyemed? For eksempel til å bore brønner eller utbedre annen infrastruktur?
7. Var det klart hvem som hadde ledelsen og kunne prioritere ressurser og innsats til enhver tid?
8. Sivile står ofte lengre ute enn de militære, hva gjør dette med tidsperspektivet og måten å jobbe på? Bør militære stå ute lenger? Kan sivile lære noe av den militære måten å jobbe på og visa versa?
9. Burde det være EN sjef for det totale norske bidraget slik det skisseres av noen COIN teoretikere? Hvorfor, hvorfor ikke? Burde vedkommende være sivil eller militær?
10. Rammeverksordrene er resultater av føringer gitt fra ISAF. Hvordan samsvarte disse med nasjonale føringer og hvordan påvirket dette utførelsen av oppdraget?
11. Hvordan jobbet dere for å utforme milepælene? Hvem ble inkludert i prosessen, hvilke rammer jobbet dere ut i fra?
12. Mange av milepælene tar sikte på å minske opprørernes påvirkning på befolkningen og å bedre lokalbefolkningens tillit til GIROA (Med tanke på INS skattelegging, ulovlige CPer, trusler, lokalbefolkningens støtte til INS) Mange av disse ble ikke nådd, hvorfor?
13. FFI rapporten peker på at det ikke var mangel på ressurser, men mangel på koordinasjon mellom sivile og militære ressurser som gjorde at så få av milepælene som krever helhetlig tilnærming ble nådd. Hva er dine tanker rundt dette?
14. Er det noe spørsmålene ikke har dekket som du ønsker å kommentere?

# TASK ORG PRT 17 MMN



Vedlegg B

Task Organisering PRT 17

Vedlegg C

*Kart over Faryab-provinsen*

